

Numéro du rôle : 7227
Arrêt n° 174/2019 du 13 novembre 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 « portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé », introduit par Audrey Fidelia Mbi Eyere Abebi et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 juillet 2019 et parvenue au greffe le 4 juillet 2019, un recours en annulation de l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 « portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé » (publiée au *Moniteur belge* du 14 mai 2019) a été introduit par Audrey Fidelia Mbi Eyere Abebi, Christian Birbarah, Marlie Abou Jaoude, Adil Ouboukhlik, Brouna Abou Jaoude et l'Université libre de Bruxelles, assistés et représentés par Me M. Uyttendaele et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension de la même disposition légale. Par l'arrêt n° 117/2019 du 13 août 2019, publié au *Moniteur belge* du 16 août 2019, la Cour a partiellement suspendu l'article 146, § 2, 4°, c), de la « loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 », tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 précitée.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me S. Ben Messaoud, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 octobre 2019, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 novembre 2019.

À l'audience publique du 6 novembre 2019 :

- ont comparu :
 - . Me A. Feyt, pour les parties requérantes;
 - . Me P. Slegers, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 « portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé » (ci-après : la loi du 22 avril 2019).

Cette disposition, entrée en vigueur le 24 mai 2019, remplace l'article 146 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : la loi coordonnée du 10 mai 2015), qui fixe la procédure et les conditions que doivent respecter les titulaires d'un diplôme de médecin émis par un pays tiers non-membre de l'Union européenne pour se former en Belgique. À cette fin, ils reçoivent une dispense spéciale les autorisant à accomplir certains actes de l'art de guérir pendant leur formation.

La disposition attaquée restreint fortement cette possibilité de dérogation, ce que les parties requérantes ne remettent pas en cause. Elles critiquent uniquement le fait qu'un maître de stage ne peut plus accueillir dans son service de stage qu'un seul candidat en cours de formation d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne, et que cette limitation est d'application immédiate, sans disposition transitoire à l'égard des candidats qui ont introduit, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, une demande déclarée complète et recevable par le SPF Santé publique.

A.2.1. Les cinq premières parties requérantes sont titulaires d'un diplôme de médecin émis par un pays tiers non-membre de l'Union européenne. Elles ont été sélectionnées pour parfaire leur formation dans un service de stage du réseau de l'Université libre de Bruxelles (ci-après : l'ULB) pendant l'année académique 2019-2020 et ont obtenu une bourse à cette fin. Elles ont introduit leur demande de dispense spéciale avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée et leur dossier a été déclaré complet et recevable par le SPF Santé publique avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019.

Les trois premières parties requérantes doivent venir effectuer un stage dans le même service de gynécologie au CHU de la Citadelle de Liège. Les quatrième et cinquième parties requérantes doivent, avec un autre candidat étranger, venir effectuer un stage dans le même service d'anesthésie et de réanimation à l'Hôpital Érasme.

Ces parties requérantes justifient leur intérêt à agir par le fait qu'elles sont directement affectées par la limitation imposée par la disposition attaquée, puisque les services de stage concernés ne pourront accueillir qu'un seul candidat.

A.2.2. La sixième partie requérante est l'ULB/FosFom. Elle justifie son intérêt à agir par le fait que la disposition attaquée porte atteinte à ses objectifs généraux en matière de formation et d'enseignement, ainsi qu'à ses objectifs spécifiques dans le cadre des activités du « Fonds de Soutien à la Formation Médicale » (FosFom).

Le FosFom permet l'octroi de bourses à des médecins de pays non-membres de l'Union européenne en cours de spécialisation ou déjà spécialistes afin qu'ils puissent parfaire leur formation dans un hôpital du réseau de l'ULB. L'ULB/Fosfom organise, avec les facultés de médecine partenaires, la sélection des candidats, dont celle des cinq premières parties requérantes, qui ont obtenu une bourse de l'ULB/Fosfom pour financer leur année de spécialisation en Belgique dans les services de stage précités.

A.3.1. Le Conseil des ministres indique que la disposition attaquée permet au Roi d'accorder une dispense à l'obligation, pour tout médecin, de faire viser son diplôme par les autorités de santé publique, conformément à l'article 25 de la loi coordonnée du 10 mai 2015. La disposition attaquée constitue ainsi un régime dérogatoire qui permet à un médecin étranger d'accomplir des actes médicaux dans le cadre d'une formation clinique limitée en Belgique, pour une période limitée, sans que cela constitue un exercice illégal de l'art de guérir. Comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt de suspension n° 117/2019 du 13 août 2019, il n'existe pas de droit pour le candidat d'obtenir une dispense, dès lors que c'est au Roi de décider au cas par cas s'il convient d'accorder une dispense. Contrairement au régime visé à l'article 145 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, les autorités de santé publique n'exercent aucun contrôle sur le diplôme, le contenu et la qualité de la formation du médecin étranger, qui ne doit pas obtenir d'équivalence de diplôme. C'est d'ailleurs en raison de cette absence d'équivalence que la

procédure de l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 est prévue et impose la supervision par un maître de stage. Pour garantir que cet encadrement soit effectif, il est prévu qu'un maître de stage ne peut superviser qu'un tel stagiaire étranger, qui n'est pas comparable à un médecin disposant d'un visa attestant de l'équivalence de son diplôme. La mesure attaquée vise ainsi à garantir la qualité de la formation clinique suivie par le stagiaire, la véritable « exposition professionnelle » et la bonne supervision de celui-ci, ainsi que la sécurité des patients. Ces objectifs sont expressément mentionnés dans les travaux préparatoires.

La mesure attaquée tend également à assurer une cohérence par rapport aux mesures de maîtrise de l'offre médicale organisées par les articles 91, 92 et 92/1 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 29 mars 2019 « modifiant la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé, visant à instaurer un contingentement des médecins et des dentistes formés dans une université étrangère ». Dès lors que l'offre médicale est contingentée, il y a lieu de garantir que les médecins formés en Belgique auront effectivement accès à la profession et à une formation pratique.

A.3.2. Le Conseil des ministres entend souligner que, par son arrêt n° 117/2019 du 13 août 2019, la Cour n'a suspendu que partiellement l'exécution de la loi attaquée, n'examinant que le premier moyen lié au risque de préjudice grave difficilement réparable.

A.4. Les parties requérantes répondent que, si le bénéficiaire d'une dispense spéciale ne doit pas obtenir un visa de son diplôme, il est erroné de soutenir qu'il n'est soumis à aucun contrôle des autorités de santé publique, puisque les maîtres et services de stage supervisent la formation et que le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes rend un avis motivé sur la demande de formation clinique limitée introduite par des médecins provenant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne.

Par ailleurs, ni l'absence de visa du diplôme du candidat, ni la sécurité des patients n'ont été invoquées dans les travaux préparatoires pour justifier la disposition attaquée. De tels éléments, avancés par le Conseil des ministres dans son mémoire, ne pourraient en toute hypothèse pas constituer une justification *a posteriori* de la disposition attaquée. Quant à l'objectif de maîtrise de l'offre médicale qui, selon les travaux préparatoires, serait poursuivi en l'espèce, il doit être mis en œuvre de manière proportionnée.

A.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Les parties requérantes estiment qu'en ne prévoyant pas de disposition transitoire, la disposition attaquée crée une différence injustifiée entre, d'une part, les candidats médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne qui ont subi un processus de sélection, qui ont introduit une demande de dispense spéciale avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019 et dont le dossier a été déclaré complet et recevable par le SPF Santé publique et, d'autre part, les médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne qui n'ont pas introduit une demande de dispense spéciale avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019.

L'absence de mesure transitoire porte également atteinte aux intérêts légitimes de la première catégorie de candidats médecins, qui pouvaient raisonnablement escompter, après leur procédure de sélection avec les maîtres de stage, poursuivre leur formation en Belgique en 2019-2020. Les travaux préparatoires n'expliquent d'ailleurs aucunement quel serait le motif impérieux d'intérêt général qui justifierait que la disposition attaquée s'applique immédiatement à cette catégorie de candidats médecins.

L'application immédiate de la disposition attaquée porte également une atteinte grave aux attentes légitimes de l'ULB/Fosfom et de ses maîtres de stage et services de stage qui se sont engagés, en concertation avec les universités partenaires, à accueillir les médecins qu'ils ont sélectionnés. Ceci risque non seulement de remettre en cause un partenariat développé depuis de longues années mais aussi de créer des difficultés pour ces universités partenaires qui ne pourront trouver de solution pour la formation de nombreux candidats en 2019-2020.

A.6. Le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen n'est pas fondé. Se référant aux arrêts n^{os} 150/2017, 39/2017, 166/2016 et 36/2016, de même qu'à l'arrêt n^o 117/2019, il soutient que l'absence de mesures transitoires ne constitue pas, en soi, un motif d'insécurité juridique et qu'il appartient au législateur de prévoir des mesures transitoires, lorsqu'il l'estime utile. Les candidats requérants ne pouvaient pas avoir la certitude de réaliser leur stage dans l'université choisie au motif que leur dossier a été sélectionné par les autorités académiques. Ils devaient savoir que leur dossier devait encore obtenir la dispense visée à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015. La disposition attaquée n'a pas pu porter atteinte à leurs attentes légitimes dès lors qu'elle a été adoptée, publiée et qu'elle est entrée en vigueur à une date à laquelle les candidats requérants disposaient encore du temps nécessaire pour introduire un dossier de demande qui tienne compte des nouvelles conditions imposées par la disposition attaquée. En revanche, une application immédiate de la disposition attaquée permet d'atteindre l'objectif poursuivi par le législateur dès l'année académique 2019-2020, en élargissant les possibilités de trouver un stage pour les candidats qui entament leur formation pratique en septembre 2019.

A.7. Les parties requérantes répondent qu'elles n'ont jamais soutenu avoir un droit à bénéficier d'une formation clinique limitée, mais qu'après que leur dossier a été jugé complet et recevable, elles pouvaient légitimement escompter ne pas être empêchées de suivre leur formation pour la seule raison qu'il y a plusieurs candidats auprès du maître de stage et dans le service universitaire qui avaient accepté de les accueillir pour l'année académique 2019-2020.

Le Conseil des ministres n'établit d'ailleurs pas l'urgence d'une entrée en vigueur immédiate de la disposition attaquée. Il ne démontre ni que des places de stages ne seraient pas disponibles en suffisance pour les candidats médecins formés en Belgique ou que ce soi-disant manque de places serait dû à la formation des médecins issus de pays tiers non-membres de l'Union européenne, ni que la préoccupation concernant la sécurité des patients soit liée à des difficultés relatives à la formation ou à l'encadrement des médecins stagiaires issus de pays tiers non-membres de l'Union européenne.

A.8.1. À titre principal, le Conseil des ministres réplique que la disposition attaquée s'applique aux effets futurs des situations existantes et aux situations à venir, ce qui constitue une application normale de la loi dans le temps. C'est par ailleurs trois mois avant le début de la formation que la demande doit être formulée, et ce délai n'a pas été modifié. La disposition attaquée a été publiée avant que la demande des parties requérantes ne doive être formulée, de sorte qu'au moment de son entrée en vigueur, elle leur laissait le temps nécessaire pour introduire un dossier de demande répondant aux nouvelles conditions, ce que les parties requérantes n'ont pas fait. Les parties requérantes affirment donc qu'elles ne disposent pas d'autres solutions valables, mais sans apporter la moindre preuve d'une démarche qui aurait été menée en ce sens et qui n'aurait pas abouti favorablement. Elles ne démontrent donc pas qu'il est porté atteinte à leurs attentes légitimes. Ce constat est encore renforcé par le fait que, comme les parties requérantes le reconnaissent, elles ne disposaient pas de la certitude que leur demande soit accueillie.

A.8.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres réplique que, s'il fallait considérer - *quod non* - que l'adoption et la publication de la disposition attaquée sont trop tardives pour que les candidats puissent formuler une nouvelle demande de formation en Belgique, ceci ne vaudrait évidemment pas au-delà de la rentrée académique d'octobre 2019. Le moyen ne pourrait être fondé que pour les demandeurs qui ont introduit une demande pour 2019-2020 et dont la demande a été jugée complète. Ce n'est donc pas la disposition attaquée qui doit être annulée, mais l'absence de disposition transitoire. Or, un moyen dirigé contre un vide législatif devrait être écarté.

Si ce moyen était néanmoins retenu, il appartiendrait à la Cour de maintenir les effets de la disposition attaquée au-delà de l'annulation d'un vide législatif, de sorte que la disposition attaquée devrait être maintenue dans ses effets pour l'avenir, ainsi qu'à l'égard des demandeurs qui n'avaient pas formulé de demande avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, et dont les demandes n'avaient pas été jugées recevables.

A.9. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée crée une différence injustifiée en ce qu'elle prévoit qu'un maître de stage et un service de stage universitaire ne peuvent accueillir qu'un médecin spécialiste provenant de pays hors Union européenne sans tenir compte (1) de la taille du service concerné et (2) de la liberté d'appréciation du maître de stage qui, conformément à son agrément, souhaiterait former plusieurs candidats.

En vertu de l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 « fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage », il est tenu une liste des maîtres de stage agréés, qui fait apparaître de fortes disparités entre maîtres et services de stage quant au nombre de candidats qui peuvent être accueillis. La disposition attaquée traite de manière identique, sans justification objective et raisonnable, des situations qui ne sont pas comparables, dès lors qu'elle ne tient aucunement compte de la capacité d'accueil agréée.

À titre d'illustration, le service agréé d'anesthésie que devaient rejoindre deux candidats requérants a une capacité d'accueil de 35 stagiaires. Il a reçu en 2018-2019 - soit l'année de la « double cohorte » avec davantage de candidats stagiaires belges - 32 étudiants belges et un stagiaire étranger. Il devait recevoir, en 2019-2020, 25 étudiants belges et trois candidats médecins étrangers. Ces chiffres démontrent clairement que la formation des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne ne se fait aucunement au détriment des étudiants belges, et que la mesure attaquée n'est pas de nature à améliorer la qualité du stage professionnel.

A.10. Selon le Conseil des ministres, le second moyen n'est pas fondé dès lors que l'objectif de qualité du stage est un objectif légitime. Il n'est pas déraisonnable d'exiger que des médecins qui ne disposent pas des diplômes et du visa requis pour exercer en Belgique soient en permanence supervisés par leur maître de stage. Un maître de stage ne peut pas superviser intégralement les actes de plus d'un médecin en formation. Par ailleurs, en limitant le nombre de candidats étrangers pouvant effectuer leur stage auprès d'un maître de stage, la disposition attaquée augmente les possibilités pour les étudiants formés en Belgique de trouver un maître de stage, de se former et d'avoir accès à la profession, conformément à l'objectif d'optimisation de l'offre de soins. Le Conseil des ministres ajoute que la disposition attaquée vise également à assurer une bonne répartition de la formation. La disposition attaquée tend à éviter que certains maîtres de stage accueillent uniquement des médecins étrangers en formation ou, inversement, uniquement des stagiaires formés en Belgique. Se référant à l'arrêt du 13 avril 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne en cause *Nicolas Bressol e.a.* et *Céline Chaverot e.a. c. Gouvernement de la Communauté française* (C-73/08, points 62 à 65, 77 et 78), le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée est proportionnée à ces objectifs, dès lors qu'elle ne porte que marginalement atteinte aux intérêts des médecins étrangers et des maîtres de stage. Il fait valoir que la disposition attaquée ne constitue pas une restriction à l'accès des candidats étrangers aux formations en Belgique mais uniquement une limitation par maître de stage en vue d'une bonne répartition du savoir médical et d'une réelle supervision de médecins non autorisés à exercer. Il ajoute que la possibilité pour les candidats étrangers de se former en Belgique continue d'exister et que les maîtres de stage sont nombreux.

A.11. Les parties requérantes répondent qu'à aucun moment, la disposition attaquée n'a été justifiée par l'absence de contrôle de la qualité entourant la formation des médecins issus de pays tiers non-membres de l'Union européenne ou par la nécessité absolue qu'ils soient supervisés par leur maître de stage. En outre, on ne comprend pas en quoi la limitation à une unité par maître de stage permettrait de mieux garantir la supervision exercée par les maîtres de stage, qui sont agréés par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions en vue précisément d'encadrer un certain nombre de stagiaires. L'agrément et le respect des conditions de cet agrément garantissent ainsi l'encadrement correct des médecins stagiaires, belges ou issus de pays tiers non-membres de l'Union européenne. La limite absolue à un seul médecin issu d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne, bénéficiant d'une dispense spéciale, par maître et service de stage n'est en tout état de cause pas justifiée par des difficultés particulières ou graves qu'aurait engendrées l'ancien article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015.

Enfin, le fait que les parties requérantes ne soient que cinq candidats stagiaires n'établit pas la constitutionnalité de la mesure attaquée, de même que le fait qu'elles ne démontrent pas avec certitude qu'elles ne pourront pas toutes bénéficier du stage ne constitue pas une condition pour saisir la Cour.

A.12. Le Conseil des ministres réplique qu'il est évident que le maître de stage agréé qui ne doit suivre qu'un seul stagiaire étranger pourra lui consacrer plus de temps et d'énergie, de sorte que le stagiaire bénéficiera d'un encadrement de meilleure qualité. Par ailleurs, les maîtres de stage sont agréés aussi pour l'encadrement des médecins, autorisés à exercer en Belgique, en cours de spécialisation. Il n'est pas déraisonnable de prévoir que les maîtres de stage agréés assurent cette mission prioritairement pour les médecins en cours de spécialisation. Il est, pour le surplus, indifférent que des manquements graves aient ou non été constatés, dès lors que la disposition attaquée permet d'assurer un équilibre entre les différents intérêts en présence, à savoir (1) l'intérêt de la qualité des soins prodigués personnellement par le maître de stage agréé, (2) l'intérêt de la qualité des

stages qu'il encadre et (3) l'intérêt de permettre à des professionnels non autorisés à exercer de manière autonome en Belgique de bénéficier d'une expérience chez nous. La mesure attaquée répond donc à l'exigence de proportionnalité.

A.13. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que les critiques des parties requérantes portent uniquement sur la condition limitant le nombre de candidats étrangers à un candidat par maître de stage. Il soutient qu'en cas d'annulation prononcée dans le cadre du premier moyen, l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 devrait être annulée uniquement en ce que cette disposition s'applique aux demandes déjà introduites avant son entrée en vigueur. Il considère qu'en cas d'annulation prononcée dans le cadre du second moyen, la disposition attaquée doit être annulée uniquement en ce qu'elle limite le nombre de candidats étrangers à un candidat par maître de stage.

- B -

Quant à la disposition attaquée et son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 « portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé » (ci-après : la loi du 22 avril 2019).

B.2.1. L'article 6 attaqué constitue l'unique disposition du chapitre 4, intitulé « Accès à une formation clinique en Belgique pour les médecins originaires d'un pays non membre de l'UE », de la loi du 22 avril 2019.

La disposition attaquée remplace l'article 146 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : la loi coordonnée du 10 mai 2015) comme suit :

« § 1er. Le Roi est autorisé, sur avis motivé du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, à accorder des dispenses spéciales pour l'exercice de certains actes de l'art de guérir afin que des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne puissent suivre, en Belgique, une formation clinique limitée.

Ces dispenses ne peuvent s'appliquer qu'à ce qui y est expressément désigné et les bénéficiaires de ces dispenses ne peuvent, en aucun cas, exercer sous leur propre responsabilité la profession pour laquelle une activité limitée leur a été autorisée. Les bénéficiaires de ces dispenses ne participent, en aucun cas, à la permanence médicale visée aux articles 28 et 29.

Ces activités ne peuvent pas non plus être prises en considération pour l'agrément visé à l'article 88 ou pour l'exécution des prestations donnant lieu à une intervention visée à la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994.

§ 2. Ces dispenses spéciales ne peuvent être accordées que si les conditions suivantes sont réunies :

1° le bénéficiaire est titulaire d'un diplôme de médecin émis par un pays tiers non-membre de l'Union européenne;

2° sauf si la formation n'existe pas dans son pays d'origine, il est en formation pour devenir médecin généraliste ou médecin spécialiste dans un pays tiers non-membre de l'Union européenne, ou il est reconnu comme médecin généraliste ou spécialiste dans un pays tiers non-membre de l'Union européenne, et il souhaite acquérir une technique ou une expertise particulière dans son domaine;

3° la formation autorisée par cette dispense se déroule dans ou sous la coordination et la supervision d'un hôpital universitaire ou d'un service universitaire désigné par le Roi, sous la direction et la supervision d'un maître de stage agréé par le ministre de la Santé publique compétent. Le maître de stage visé est lié en tant que collaborateur académique autonome à une faculté de médecine proposant un programme d'étude complet.

4° entre l'université d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne et l'université belge où se déroule la formation, il est conclu une convention, de laquelle il ressort :

- a) que l'université du pays tiers recommande le bénéficiaire;
- b) que les coûts directs et indirects de la formation sont pris en charge par l'université du pays tiers ou par une bourse octroyée par une institution belge, une institution intergouvernementale ou une organisation non gouvernementale (ONG);
- c) que le bénéficiaire est le seul candidat formé sur base de cet article auprès du maître de stage dans ce service de stage;
- d) ce que sont les objectifs et les finalités du stage;
- e) la nécessité de cette formation;
- f) que l'université du pays tiers non-membre de l'Union européenne, garantit que la personne concernée peut, après expiration de la formation, rentrer dans le pays d'origine, et soit maintient la poursuite de la formation, soit peut occuper une place comme médecin.

Les dispenses spéciales sont accordés sous condition résolutoire que le bénéficiaire adresse un titre de séjour conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, avant le début de la formation à la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à l'attention du Directeur général.

§ 3. La demande de bénéfice des dispenses spéciales visées au paragraphe 1er doit être introduite au moins trois mois avant le début de la formation, au moyen du formulaire de demande établi par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, et doit être accompagnée des documents probants mentionnés dans ce formulaire.

La demande est accompagnée de l'autorisation d'exercice du pays dans lequel il exerce habituellement sa profession, des données relatives à la couverture d'assurance ou autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle ainsi que d'un certificat de bonne conduite professionnelle.

La demande de dispenses spéciales doit être adressée par courrier recommandé à la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à l'attention du Directeur général.

§ 4. La dispense permet au bénéficiaire d'effectuer au maximum 12 mois de formation en Belgique. Les 12 mois de formation visés peuvent être subdivisés en périodes séparées.

À titre exceptionnel, une prolongation de maximum douze mois est possible après une évaluation favorable du maître de stage qui l'a supervisé durant la première année de formation pour autant que ceci est nécessaire pour compléter la formation.

La demande de prolongation motivée est introduite, par courrier recommandé et auprès de la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à l'attention du Directeur général et cela, au moins trois mois avant la prolongation demandée.

§ 5. Avant de soumettre le dossier au Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, la Direction Générale Soins de Santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, vérifie en vue de la recevabilité si les dispositions du présent article ont été entièrement observées.

Si tel n'est pas le cas, l'intéressé en est informé. L'intéressé a quinze jours ouvrables, à partir de cette prise de connaissance, pour compléter le dossier.

Dans le cas où le délai de quinze jours ouvrables est dépassé, le dossier est irrecevable et son traitement administratif est clôturé.

§ 6. Le responsable du service de stage où se tient la formation, signale à la commission médicale compétente et au conseil provincial de l'Ordre des médecins compétent la présence du bénéficiaire, la durée de la formation et l'ampleur de la pratique de l'art de guérir telle que visée à l'alinéa 1er.

À l'issue de la formation, le responsable du service de stage remet un rapport au Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes ».

B.2.2. Avant son remplacement par la disposition attaquée, l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 disposait :

« Le Roi est autorisé à accorder à des personnes, sur l'avis de l'Académie royale de Médecine de Belgique ou de la ' Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België ', des dispenses spéciales pour l'exercice de certains actes de l'art de guérir de sorte qu'elles puissent acquérir une formation clinique limitée en Belgique et ceci dans le cadre de la coopération médicale et scientifique avec les pays qui ne sont pas des États membres de l'Union européenne.

Ces dispenses ne peuvent s'appliquer qu'à ce qui y est expressément désigné et les bénéficiaires de ces dispenses ne peuvent, en aucun cas, exercer sous leur propre responsabilité la profession pour laquelle une activité limitée leur a été autorisée.

Ces activités ne peuvent pas non plus être prises en considération pour l'agrément visé à l'article 88 ou pour l'exécution des prestations donnant lieu à une intervention visée à la loi du 14 juillet 1994 sur l'assurance maladie.

Les dispenses spéciales visées à l'alinéa 1er et relatives à une formation clinique de médecin ne peuvent être accordées que si les conditions suivantes sont réunies :

1° le bénéficiaire est titulaire d'un diplôme de médecin émis par un pays tiers non-membre de l'Union européenne;

2° il a entamé une formation de médecin spécialiste dans un pays tiers non-membre de l'Union européenne dont il a réussi au moins la première année ou il a été reconnu comme médecin généraliste ou spécialiste dans un pays tiers non-membre de l'Union européenne et souhaite acquérir une technique ou une expertise particulière dans son domaine;

3° il est recommandé à une université belge par une université d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne.

La formation autorisée par cette dispense doit se dérouler dans un service de stage universitaire agréé par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions. La dispense permet au bénéficiaire d'effectuer au maximum deux années de formation en Belgique; la seconde année n'est effectuée qu'après une évaluation favorable du maître de stage qui l'a supervisé durant la première année de formation.

À titre exceptionnel, pour des mérites scientifiques particuliers ou pour des raisons humanitaires, une troisième année de formation peut être accordée par un avis unanime de la commission compétente de l'académie.

La demande de bénéfice des dispenses spéciales visées à l'alinéa 1er doit être introduite au moins trois mois avant le début de la formation, au moyen du formulaire établi par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et doit être accompagnée des documents probants mentionnés dans ce formulaire ».

B.2.3. La disposition attaquée est entrée en vigueur le 24 mai 2019.

B.3.1. L'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 trouve son origine dans l'article 49^{ter} de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 « relatif à l'exercice des professions des soins de santé », tel qu'il a été inséré par l'article 206 de la loi du 22 février 1998 « portant des dispositions sociales », complété par l'article 124 de la loi du 27 décembre 2005 « portant des dispositions diverses » et modifié ensuite par l'article 30 de la loi du 13 décembre 2006 « portant des dispositions diverses en matière de santé ».

B.3.2. L'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tant dans sa version antérieure que dans la version qui résulte de son remplacement par l'article 6 de la loi du 22 avril 2019, autorise le Roi à accorder des dispenses spéciales pour l'exercice de certains actes de l'art de guérir afin que des médecins provenant de pays non membres de l'Union européenne puissent suivre, en Belgique, une formation clinique limitée. Cette dispense n'est applicable qu'à ce qui y est expressément désigné et n'est accordée en principe que pour une période limitée.

Les bénéficiaires de la dispense spéciale ne peuvent, en aucun cas, exercer sous leur propre responsabilité la profession pour laquelle une activité limitée leur a été autorisée et leurs activités ne peuvent pas être prises en considération pour un agrément en tant que médecin spécialiste ou pour l'exécution de prestations pouvant donner lieu à une intervention visée dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

B.4.1. L'exposé des motifs de la proposition de loi devenue la loi du 22 avril 2019 indique que la modification de l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 « a pour but de préciser et de limiter les conditions pour les médecins qui ont entamé une formation de médecin spécialiste ou de médecin généraliste dans un pays tiers, non-membre de l'Union européenne, ou qui sont agréés comme médecin généraliste ou spécialiste dans un pays tiers, non-membre de l'Union européenne, et qui veulent acquérir une technique ou expertise particulière dans leur domaine dans le cadre d'une formation effectuée dans un hôpital universitaire ou un service de stage universitaire belge désigné par le Roi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3526/001, p. 13).

B.4.2. Tel qu'il était applicable avant son remplacement par la disposition attaquée, l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 n'imposait pas la conclusion d'une convention entre l'université d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne et l'université belge où se déroule la formation, de laquelle il ressort, notamment, que le bénéficiaire est le seul candidat formé sur la base de cet article auprès du maître de stage dans ce service de stage (nouvel article 146, § 2, 4°, c), de la loi coordonnée du 10 mai 2015).

En ce qui concerne cette exigence, le commentaire de l'article attaqué mentionne :

« Un nouvel élément ici est qu'entre l'université qui envoie le bénéficiaire et l'université belge où se tient la formation ou qui coordonne la formation, une convention doit être conclue précisant que l'université du pays tiers recommande le bénéficiaire et motive la nécessité de la formation; que l'université du pays tiers ou une autre source de financement externe prend en charge les coûts directs et indirects de la formation; que le bénéficiaire est le seul qui, conformément à cet article, occupe une place de stage parmi les places de stages attribuées au service concerné.

Cette dernière condition a pour objectif, en premier lieu, de prévoir que des étudiants belges puissent suivre un stage en Belgique. En d'autres mots, le service de stage et le maître de stage doivent trouver un compromis quant à l'attribution du quota accordé au service de stage. Cette disposition est inspirée par le souci de garantir effectivement la qualité, l'exposition professionnelle et l'activité médicale du stage professionnel, que celui-ci soit effectué ou non dans le cadre de la dérogation visée » (*ibid.*, pp. 22-23).

B.4.3. Les auteurs de la proposition de loi devenue la loi du 22 avril 2019 ont également précisé :

« En ce qui concerne la formation et les stages des médecins issus de pays non membres de l'Union européenne, l'objectif de la proposition est d'offrir des garanties de qualité à ces étudiants en ce qui concerne leurs conditions de travail. Il ne s'agit pas de leur fermer la porte d'accès aux stages. Des conventions devront être conclues avec les universités étrangères où sont inscrits ces étudiants. La durée du stage est fixée à un an et peut être reconduite d'une année supplémentaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3526/003, pp. 7-8).

Il a également été répondu qu'« il est important qu'un médecin issu d'un pays hors de l'Union européenne puisse faire bénéficier de son expertise médicale en Belgique. Il s'agit d'une approche constructive dans le cadre du débat qui a lieu depuis un certain temps sur le contingentement » (*ibid.*, p. 8).

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.5. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.6. Les cinq premières parties requérantes sont titulaires d'un diplôme de médecin émis par un pays tiers non-membre de l'Union européenne. Elles ont été sélectionnées par l'ULB/Fosfom pour suivre une formation clinique limitée dans un service de stage du réseau de l'ULB pendant l'année académique 2019-2020 et peuvent obtenir une bourse à cette fin. Elles ont introduit leur demande de dispense spéciale conformément à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, dans sa version avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, et leur dossier a été déclaré complet et recevable par le SPF Santé publique avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019.

B.7.1. Les trois premières parties requérantes comptent effectuer un stage dans le même service de gynécologie du réseau de l'ULB en 2019-2020. Les quatrième et cinquième parties requérantes, ainsi qu'un autre candidat ressortissant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne, comptent effectuer un stage dans le même service d'anesthésie de ce même réseau en 2019-2020. À cette fin, elles ont, respectivement, obtenu l'accord du maître de stage, dans le service de stage concerné.

B.7.2. En l'absence de régime transitoire pour l'année académique 2019-2020, la disposition attaquée est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation de ces parties requérantes, puisque les services de stage concernés ne pourront désormais accueillir qu'un seul candidat ressortissant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne.

B.8. La sixième partie requérante est l'Université libre de Bruxelles (ci-après : l'ULB). Elle justifie son intérêt à agir par le fait que la disposition attaquée porterait atteinte à ses objectifs généraux de formation et d'enseignement, ainsi qu'à ses objectifs spécifiques dans le cadre des activités du FosFom (« Fonds de Soutien à la Formation Médicale »), qui organise la sélection et l'octroi de bourses à des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne, afin qu'ils puissent suivre une formation clinique limitée dans un hôpital du réseau de l'ULB.

Cette partie requérante établit ainsi son intérêt au recours.

Quant à l'étendue du recours en annulation

B.9.1. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

B.9.2. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs des parties requérantes concernent uniquement l'article 146, § 2, 4^o, c), de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tel qu'il a été remplacé par l'article 6, attaqué, de la loi du 22 avril 2019, en ce que cette disposition établit l'exigence selon laquelle le bénéficiaire doit être « le seul candidat formé sur base de cet article auprès du maître de stage dans ce service de stage ».

B.9.3. La Cour limite dès lors son examen dans cette mesure.

Quant au fond

B.10. Les parties requérantes prennent deux moyens à l'appui de leur recours en annulation. Dès lors que le second moyen tend à l'annulation totale de la disposition attaquée, alors que le premier moyen ne critique que l'absence d'un régime transitoire, la Cour examine d'abord le second moyen.

En ce qui concerne le second moyen

B.11. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes estiment qu'en ne réservant qu'une seule place de stage par service de stage à un ressortissant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne, la disposition attaquée traite de manière identique, sans justification objective et raisonnable, des situations qui ne sont pas comparables, dès lors qu'elle ne tient aucunement compte de la capacité d'accueil agréée, ni de la liberté d'appréciation du maître de stage qui, conformément à son agrément, souhaiterait former plusieurs candidats.

À l'appui de leurs griefs, les parties requérantes renvoient notamment à l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 « fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage » (ci-après : l'arrêté ministériel du 23 avril 2014), qui fixe le nombre de candidats qui peuvent être accueillis par maître et service de stage. Selon les parties requérantes, la limite absolue d'un candidat stagiaire ressortissant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne serait injustifiée et disproportionnée, car elle ne tiendrait pas compte du fait que certains maîtres de stages agréés peuvent former plus d'une trentaine de candidats spécialistes par année de stage.

B.12.1. L'article 29 de l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 dispose :

« Un maître de stage n'assure la formation que d'un nombre limité de candidats spécialistes en fonction du nombre de lits, de l'activité justifiée, du nombre d'admissions, en ce compris les admissions en hospitalisation de jour, du nombre de consultations dans le service de stage et du nombre de médecins spécialistes agréés dans le service de stage.

L'arrêté d'agrément du maître de stage précise le nombre maximum de candidats spécialistes par année de stage ».

Le chapitre 2 de l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 fixe les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes et règle la formation et le stage qu'ils doivent suivre. L'article 2 de l'arrêté ministériel précité prévoit qu'avant de débiter sa formation, le candidat spécialiste est préalablement habilité à exercer la médecine en Belgique conformément aux dispositions de la loi coordonnée du 10 mai 2015.

Le chapitre 3 de cet arrêté règle les critères généraux d'agrément des maîtres de stage. Ces règles portent exclusivement sur les compétences des maîtres de stage en ce qui concerne la formation des médecins spécialistes visés dans l'arrêté ministériel précité.

B.12.2. L'article 146, attaqué, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 22 avril 2019, est totalement étranger à l'objet de l'arrêté ministériel précité. Cette disposition autorise le Roi, sur avis du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, à accorder des dispenses spéciales pour l'exercice de certains actes de l'art de guérir afin que des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne puissent suivre, en Belgique, une formation clinique limitée dans le but d'acquérir une technique ou une expertise particulière dans leur domaine (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3526/001, p. 13). Cette dispense n'est applicable qu'à ce qui y est expressément désigné et n'est accordée en principe que pour douze mois au maximum.

Comme il est dit en B.3.2, les bénéficiaires de la dispense spéciale ne peuvent, en aucun cas, exercer sous leur propre responsabilité la profession pour laquelle une activité limitée leur a été autorisée et leurs activités ne peuvent pas être prises en considération pour un agrément en tant que médecin spécialiste ou pour l'exécution de prestations pouvant donner lieu à une intervention visée dans la loi « relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ».

Selon l'article 146, § 2, 3°, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, la formation clinique limitée autorisée par cette dispense spéciale se déroule dans un hôpital universitaire ou dans un service hospitalier universitaire, sous la direction et la supervision d'un maître de stage agréé par le ministre de la Santé publique et lié en tant que collaborateur académique autonome à une faculté de médecine proposant un programme d'étude complet.

B.12.3. Compte tenu de ce qui précède, les bénéficiaires de la dispense spéciale en vue d'une formation clinique limitée au sens de l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 ne peuvent être assimilés à des « candidats spécialistes » au sens de l'arrêté ministériel du 23 avril 2014. Cet arrêté et, plus précisément, les règles relatives au stage et aux maîtres de stage ne leur sont pas applicables.

B.12.4. Les travaux préparatoires cités en B.4.2 indiquent d'ailleurs que la disposition attaquée est dictée par l'objectif légitime de « garantir effectivement la qualité, l'exposition professionnelle et l'activité médicale du stage professionnel, que celui-ci soit effectué ou non dans le cadre de la dérogation visée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3526/001, p. 23).

La limitation prévue par la disposition attaquée poursuit ainsi un autre objectif et s'inscrit dans un autre contexte que ceux du régime en matière de formation et d'agrément des médecins spécialistes contenu dans l'arrêté ministériel du 23 avril 2014.

B.12.5. Dès lors que la disposition attaquée est totalement étrangère aux règles contenues dans l'arrêté ministériel du 23 avril 2014, il n'est pas sans justification raisonnable de ne pas tenir compte de la taille et des besoins des services de stage pour déterminer le nombre de bénéficiaires du régime d'exception prévu pour les médecins stagiaires étrangers, contrairement à ce qui est le cas pour les candidats spécialistes en formation.

B.13.1. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée n'a pas davantage pour effet de porter atteinte aux pouvoirs qu'auraient les maîtres de stage de décider des candidats et du nombre de candidats qu'ils accueillent dans le cadre du stage de médecins spécialistes.

Conformément à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, c'est en effet au Roi qu'il appartient seul de décider, au cas par cas et sur avis du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, des personnes qui se voient accorder une dispense spéciale.

B.13.2. Dès l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, ni les candidats intéressés issus d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne ni les maîtres de stage potentiels ne pourront ignorer la limitation par service et par maître de stage du nombre de bénéficiaires de la dispense spéciale accordée en vue de suivre la formation clinique limitée visée dans la disposition attaquée.

Ils pourront ainsi entamer des démarches auprès de maîtres de stage potentiels et établir leur dossier de demande, de même que leur demande de financement, en tenant compte de cette limite. Les parties requérantes n'allèguent d'ailleurs aucunement l'existence d'une pénurie de maîtres de stage potentiels qui serait de nature, compte tenu de la limitation attaquée, à empêcher des candidats étrangers d'introduire, à partir de l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, leur demande de dispense spéciale en vue d'une formation clinique limitée en Belgique.

Du reste, les candidats spécialistes aussi sont soumis à des restrictions relatives au nombre de places de stage disponibles et tous les candidats ne peuvent être admis à un stage de leur choix.

B.14. Le second moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le premier moyen

B.15. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

Les parties requérantes font valoir qu'en ne prévoyant pas de disposition transitoire, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux intérêts légitimes des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne qui, après un processus de sélection, ont introduit une demande de dispense spéciale afin de suivre, en Belgique, une formation clinique limitée durant l'année académique 2019-2020, conformément à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tel qu'il s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019, et dont le dossier a été déclaré complet et recevable par le

SPF Santé publique avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019. Selon les parties requérantes, ces médecins pouvaient raisonnablement escompter, après la procédure de sélection effectuée par l'ULB-Fosfom, suivre la formation précitée durant l'année académique 2019-2020.

L'application immédiate de la disposition attaquée porterait également une atteinte grave aux attentes légitimes de l'ULB/Fosfom et de ses maîtres de stage et services de stage, qui s'étaient engagés à accueillir ces candidats, ainsi qu'à celles des universités partenaires, qui ne pourront trouver de solution pour la formation de nombreux candidats durant l'année académique 2019-2020.

B.16.1. Il ressort de l'examen des pièces annexées à la requête que les cinq premières parties requérantes ont introduit, en vertu de l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la disposition attaquée, une demande de dispense afin de suivre, du 1er octobre 2019 au 30 septembre 2020, une formation clinique limitée dans un hôpital du réseau de l'ULB.

Elles ont été sélectionnées par l'ULB/FosFom au terme d'une procédure en deux étapes : d'abord, au sein de leur université d'origine, par un jury composé des autorités de la faculté de médecine de l'université d'origine et de l'ULB, puis, par le jury du Master de spécialisation de l'ULB.

Elles sont lauréates d'une bourse pour l'année académique 2019-2020, attribuée par le FosFom, qui couvre également les frais d'inscription et les billets d'avion aller-retour.

L'introduction d'une demande de dispense spéciale est dès lors précédée d'une longue procédure en vue de la sélection et du financement des candidats médecins stagiaires issus de pays tiers non-membres de l'Union européenne.

B.16.2. La loi du 22 avril 2019, entrée en vigueur le 24 mai 2019, ne contient pas de disposition transitoire visant les médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne qui, après une procédure de sélection, ont introduit une demande de dispense spéciale afin de suivre, en Belgique, une formation clinique limitée durant l'année académique 2019-2020, conformément à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tel qu'il s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019, et dont le dossier a été déclaré complet et recevable par le SPF Santé publique avant l'entrée en vigueur de cette dernière loi.

L'exigence selon laquelle le bénéficiaire doit être « le seul candidat formé sur base de cet article auprès du maître de stage dans ce service de stage » s'applique dès lors de manière immédiate à la demande des candidats qui sont dans une situation analogue à celle des cinq premières parties requérantes et qui souhaitent suivre cette formation durant l'année académique 2019-2020.

B.17.1. À peine de rendre impossible toute modification législative ou toute réglementation entièrement nouvelle, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

Nul ne peut prétendre à l'immutabilité d'une politique ou, en l'espèce, à l'immutabilité des conditions auxquelles des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne peuvent venir se former en Belgique et poser, dans ce cadre, des actes médicaux.

B.17.2. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

Le principe de confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, également invoqué par les parties requérantes, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les justiciables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.18.1. L'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 détermine la procédure et les conditions permettant à des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne d'obtenir une dispense spéciale, afin de suivre une formation clinique limitée en Belgique.

La mise en œuvre de cette disposition suppose nécessairement, comme condition d'introduction de la demande, des démarches et une procédure préalables permettant à ces médecins de communiquer, dans leur dossier de demande, l'identité du maître de stage et le service de stage agréé qui les accueillera pour cette formation. Comme il est dit en B.16.1, cette procédure administrative préalable se cumule à une procédure de sélection interuniversitaire en vue d'obtenir un financement pour cette formation.

En outre, la demande de dispense spéciale doit être introduite au moins trois mois avant le début de la formation.

B.18.2. S'il est exact que, dans sa version avant l'entrée en vigueur de l'article 6 de la loi du 22 avril 2019, cette disposition ne créait ni de droit ni d'espérance légitime à l'obtention d'une telle dispense spéciale, qui était accordée par le Roi, au cas par cas, sur l'avis de l'Académie royale de médecine de Belgique ou de la « Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België », cette disposition créait néanmoins l'espérance légitime que les médecins qui avaient introduit, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, une demande, complète et recevable, de dispense spéciale ne pourraient se voir refuser cette dispense spéciale en raison du seul fait que le bénéficiaire ne serait pas « le seul candidat formé sur base de cet article auprès du maître de stage dans ce service de stage ».

Les différentes personnes qui interviennent dans le cadre de cette procédure de sélection et d'octroi d'un financement et qui se fondaient légitimement sur la version de l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée n'ont pas pu mettre les intéressés au courant d'un possible refus de leur dispense spéciale en raison de la limitation, par maître de stage et par service de stage, à un seul candidat médecin provenant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne.

B.18.3. En ne prévoyant pas de mesure transitoire au bénéfice des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne qui, après un processus de sélection, ont introduit une demande de dispense spéciale afin de suivre, en Belgique, une formation clinique limitée durant l'année académique 2019-2020, conformément à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, tel qu'il s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019, et dont le dossier a été déclaré complet et recevable par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, avant le 24 mai 2019, date de l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019 précitée, le législateur a pris une mesure qui a des conséquences qui n'étaient pas prévisibles pour ces médecins ni pour les universités partenaires, les services et les maîtres de stages impliqués.

B.18.4. Ainsi, l'application immédiate de la nouvelle condition désormais prévue par l'article 146, § 2, 4°, c), de la loi coordonnée du 10 mai 2015, aurait pour conséquence qu'au moins trois des cinq parties requérantes ne pourraient pas suivre la formation clinique limitée qu'elles pouvaient légitimement espérer ne pas se voir refuser en raison de cette limitation, par maître de stage et par service de stage, à un seul candidat médecin provenant d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne.

Ces candidats évincés en raison de la seule limitation créée par la disposition attaquée risqueraient ainsi, en l'absence d'autre solution, de perdre une année de formation durant l'année académique 2019-2020 et le financement correspondant. Rien ne permet de considérer par ailleurs que, pour une année académique ultérieure, ils pourraient avec certitude être sélectionnés pour cette formation et obtenir la bourse correspondante.

B.18.5. Si, comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.2, la mesure attaquée a pour objectif de garantir « que des étudiants belges puissent suivre un stage en Belgique », et participe aussi du « souci de garantir effectivement la qualité, l'exposition professionnelle et l'activité médicale du stage professionnel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3526/001, p. 23), rien ne permet toutefois de considérer que la réalisation de ces objectifs soit d'une urgence telle qu'elle doive s'appliquer de manière immédiate aux médecins qui ont introduit une demande complète et recevable de dispense spéciale avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, en vue d'une formation clinique limitée durant l'année académique 2019-2020.

L'article 6 attaqué de la loi du 22 avril 2019 porte donc atteinte aux attentes légitimes des personnes concernées sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence de régime transitoire à leur égard.

B.19. Le premier moyen est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 146, § 2, 4^o, c), de la « loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 », tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 « portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé », mais uniquement en ce qu'il s'applique immédiatement aux médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne qui, après un processus de sélection, ont introduit une demande de dispense spéciale afin de suivre, en Belgique, une formation clinique limitée durant l'année académique 2019-2020, conformément à l'article 146 de la « loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 », tel qu'il s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019 précitée, et dont le dossier a été déclaré complet et recevable par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, avant le 24 mai 2019, date de l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2019 précitée;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 novembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût